

جامعة زيان عاشور الجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



القرارات و العقود الإدارية
السداسي الخامس

محاضرة موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق
تخصص : القانون العام

د . بوسام بوبكر

الموسم الجامعي

2021/2020

المحاضرة الخامسة

4- ركن السبب

السبب هو الحالة الواقعية المادية أو القانونية التي تحرك رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار الإداري المناسب، وتتمثل الحالة الواقعية في الأوضاع المادية الناتجة عن الطبيعة كالزلازل أو الفيضان أو انتشار وباء أو بفعل الإنسان كاحتجاج أو اضطراب أمني يدفع رجل الإدارة المختص إلى اتخاذ قرار المحافظة على النظام العام في جانبه الأمني لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات.

أما الحالة القانونية فقد تأخذ شكل ارتكاب خطأ مهني مثلا يؤدي إلى اتخاذ القرار التأديبي أو تقديم استقالة كسبب قرار الإدارة بقبولها وإنهاء العلاقة الوظيفية... الخ.

فانتشار وباء كوفيد 19 مثلا يمثل حالة واقعية تبرر إصدار قرار بالحد من تنقل الأفراد . فالسبب بهذا المعنى ليس عنصرا شخصيا لدى متخذ القرار ، وإنما هو عنصر موضوعي خارج عنه من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار

ويظل عنصر السبب متأثر بسلطة الإدارة وإرادتها عما إذا كانت مقيدة أو تقديرية، إذ يتعين عليها إصدار القرار متى توافرت هذه الأسباب، كأن يلزمها القانون بمنح ترخيص في حالات محدّدة وفقا لشروط وإجراءات مقننة مسبقا.

ففي هذه الحالة تكون سلطتها مقيدة وتصدر القرار متى توافرت هذه الأسباب، وقد تكون لها السلطة التقديرية، كأن يترك لها القانون قدرا من الحرية في ممارسة أعمالها وإصدارها للقرارات وهو الأصل وحينها تملك الإدارة السلطة التقديرية، فتقدر بحسب الظروف والملابسات جدوى إصدار القرار من عدمه، كما هو الحال في قرارات الترقية مثلا.

ولابد من التفرقة بين سبب القرار و تسببيه . فهذا الأخير هو أحد صور الشكلية فيه و يختلف عن ركن السبب الذي يؤدي تخلفه الى بطلان القرار بينما لا يكون التسبب عيبا من عيوب القرار الا اذا نص القانون صراحة

و لتحقق ركن السبب في القرار الإداري، يجب توافر شرطان أساسيان:

- أن يكون السبب قائما وموجودا حتى تاريخ اتخاذ القرار الإداري

ومعنى ذلك، أنه يجب أن تكون الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي استند عليها القرار موجودة بالفعل ، و أن يستمر وجودها حتى وقت صدور القرار الإداري، لأن العبرة في تقدير مشروعية السبب تتعلق بالوقت الذي صدر فيه القرار ، ويستدل على ذلك من خلال فحص الظروف السابقة واللاحقة على إصدار القرار الإداري، لكي يتم الكشف عن وجود أو انعدام الوقائع التي استند عليها القرار، فلو تحقق سبب القرار ولكن زال قبل إصداره ، يكون

القرار معيبا لعدم وجود السبب، كأن يعدل أحد الموظفين عن طلب استقالته ويسحبه قبل صدور قرار الإدارة بقبوله ، فلو صدر القرار رغم ذلك فإنه يعتبر باطلا لزوال السبب

- أن يكون السبب مشروعاً

ويقتضي هذا الشرط أن يكون السبب الذي استندت عليه الإدارة في قرارها متفقاً مع أحكام القانون، وخاصة إذا حدد المشرع أسباباً معينة يجب أن تستند عليها الإدارة في إصدار قراراتها. فمتى ألزم المشرع الإدارة بالتقيد بأسباب معينة لإصدار قرار ما فإن خروجها عن هذه الأسباب يعتبر مخالفة للقانون مما يجعل السبب غير مشروع ومثال ذلك صدور قرار بغلق محل لإعتبارات غير اعتبارات الضبط الإداري العام المعروفة

و لا يراقب القضاء الإداري سبب القرار الإداري من حيث وجوده الحقيقي وتكييفه القانوني أو مشروعيته، وإنما كذلك من حيث التناسب أو الملاءمة بينه وبين الأثر الذي رتبته القرار

5- ركن الغاية

يقصد بالغاية أو الغرض ، الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار ، وهو يمثل الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره

والأصل أن تكون المصلحة العامة هي الغاية التي يستهدفها القرار الإداري وإلا كان معيباً في غايته، ذلك أن السلطات التي تتمتع بها الإدارة ليست إلا وسائل لتحقيق غاية هامة هي المصلحة العامة، فالقرار الإداري الذي تستهدف الإدارة من وراء إصداره تحقيق مصلحة شخصية خاصة لمصدره، أو للإضرار بشخص لحقد شخصي، يعتبر معيباً في غايته

و يفترض أن جميع القرارات الإدارية تستهدف الصالح العام ، و على من يدعي العكس إثبات دعواه ، غير أنه لما كان ركن الغاية من العناصر النفسية الداخلية للقرار الإداري ، لأنه يتصل بالمقاصد و النوايا ، كان إثبات عيب الإنحراف و إساءة استعمال السلطة من الأمور الصعبة في القانون الإداري .

لذلك حاول الفقه و القضاء وضع قاعدتين أو

صورتين لركن الهدف وهما :

- قاعدة المصلحة العامة
- قاعدة تخصيص الأهداف

- قاعدة المصلحة العامة

يجب أن يسعى القرار الإداري لتحقيق المصلحة العامة ، و التي تتمثل في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد و على أفضل صورة ، و من التعاريف المنوه بها لمصطلح المصلحة العامة ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية المصرية في أحد قراراتها بقولها : " لا يقصد بالمصالح العام ، صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد فذلك محض الصالح الخاص كما لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة فالجمع لا يرد إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة و الصفة و مثل هذه المصالح الخاصة متعارضة متضاربة فلا يمكن اضافتها بعضها لبعض للخروج بنتائج للجميع ، وإنما المقصود بالمصالح العام هو صالح الجماعة ككل مستقلة و منفصلة عن أحاد تكوينها

و عليه فان المصلحة العامة في جميع أعمال الإدارة لا تحتاج إلى نص قانوني

- قاعدة تخصيص الأهداف

يقصد بقاعدة تخصيص الأهداف المعروفة في القانون الإداري تحديد المشرع الهدف الواجب على الإدارة تحقيقه لإصدار قرار إداري ما. فإذا تجاوزت الإدارة الهدف المحدد بنص القانون من إصدار القرار في قرارها، وحققت هدفاً غير الذي حدده المشرع نكون أمام حالة انحراف في استعمال السلطة

فقاعدة تخصيص الأهداف هي صورة عن ركن الغاية في القرار الإداري و المتمثلة في عدم خروج رجل الإدارة عن ممارسته لنشاطه الإداري عن الهدف الخاص الذي يحدده القانون مسبقاً من وراء إصدار القرار الإداري حتى و لو استهدف تحقيق المصلحة العامة.

لقد و جدت هذه القاعدة تطبيقاً لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي دأب على إلغاء قرارات الإدارة متى ثبت لديه خروجها عن تحقيق الهدف المخصص، حيث قضى بإلغاء قرار المحافظ و الصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة للسيد Baron و ذلك للانحراف بالسلطة، حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة للمحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها يتقرر نزع الملكية للمنفعة العامة . كما قضى بإلغاء قرار المحافظ الصادر بتقرير المنفعة العامة للأرض المملوكة للسيد Schwartz لإنشاء ملاهي و حمام سباحة، ذلك أن القرار لا يهدف إلى المحافظة على الصحة العامة، و إنما يهدف إلى تطوير أنشطة الترفيه الخاصة بالبلدية .

وقد قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 19 / 04 / 1999

في " قضية طيان المكي ضد بلدية أولاد فايت " بإلغاء القرار لوجود انحراف في استعمال السلطة، و فصل من جديد بإبطال قرار رئيس بلدية أولاد فايت المؤرخ في 20 - 3 - 1989

مؤسسا قراره على أساس أن البلدية الجديدة ملزمة بالالتزامات التي كانت على بلدية الشراكة، لكون ذلك أنشأ حقوقا لا يمكن للبلدية الثانية إنكارها كما أنه لا يمكن للبلدية أن تحرم المستأنف وحده دون باقي المواطنين المستفيدين بحصص أراض في المكان نفسه، رغم أنهم لم يباشروا عملية بناء مساكنهم، و أن قرار بلدية أولاد فايت غير قانوني و يستلزم البطلان

***نفاذ و تنفيذ القرار الإداري**

يمر القرار الإداري بعدة مراحل تبدأ بإعداده ثم التصديق عليه وإصداره، وكذا إعلام المعنيين به حتى يصبح نافذا في حقهم، وأخيرا تأتي مرحلة تنفيذه.

لكن ما يهمنا أكثر هنا هو معرفة كيفية نفاذ القرارات الإدارية، و الوسائل التي تملكها الإدارة من أجل فرض تنفيذ قراراتها .

أولا : نفاذ القرار الإداري .

إذا اكتملت أركان القرار الإداري وشروط صحته فإنه يصدر سليما مولدا لآثاره سواء كانت حقوقا أو التزامات، وذلك بالنسبة للإدارة مصدرة القرار أو المخاطبين به، وخلال هذه المرحلة الممتدة بين الإصدار والانقضاء

1- مبدأ نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة مصدرة القرار

يصبح القرار الإداري نافذا بمجرد صدوره من السلطة الإدارية المختصة ومن تاريخ هذا الصدور، بمعنى أن له قوة ذاتية ويحدث آثاره القانونية اعتبارا من تاريخ صدوره.

غير أنه لا يسري بحق الأفراد و المعنيين به ، إلا من تاريخ علمهم به عن طريق التبليغ الشخصي (بالنسبة للقرارات الفردية) أو عن طريق النشر (بالنسبة للقرارات التنظيمية) ، وقد يلزم القانون الجمع بين النشر والإبلاغ الفردي في بعض الحالات الخاصة¹.

فتسري القرارات الإدارية في حق الإدارة بداية من تاريخ صدورها من السلطات الإدارية، أي منذ لحظة التصديق و التوقيع عليها، وذلك تأسيسا على فكرة علم الإدارة بقراراتها، ولا فرق في ذلك بين القرار الإداري والقرار التنظيمي،

ولا يتوقف ذلك (على أحد الرأيين) على علم الأفراد

فالقرار الفردي حسب رأي بعض الفقهاء لا خلاف حول جواز التمسك به من طرف الأفراد في مواجهة الإدارة حتى قبل تبليغه أو نشره، و من التطبيقات القضائية على ذلك القضية الشهيرة المعروفة بقضية (MATTEI) والتي صدر بشأنها قرار بتاريخ 19 ديسمبر 1952 وتتلخص وقائعها في أن محافظ (السين) أصدر قرار في 13/07/1948 عين بموجبه الأنسة (MATTEI) بأحد مراكز التليفونات بقصر العدالة بباريس فلم يبلغ هذا القرار إليها ولم يتم نشره ثم أصدر

قرار آخر بتاريخ 1949/01/05 بإلغاء القرار الأول وتعيين السيد (ف) بموجب قرار مؤرخ في 1949/01/3 في نفس الوظيفة مما اضطرها إلى رفع دعوى قضائية انتهت بإلغاء القرارين الأخيرين و الاعتراف للمدعية بجواز التمسك بالقرار الأول الصادر بتعيينها رغم عدم إعلانه

و يترتب على قاعدة بدأ سريان القرار الإداري في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره نتائج أهمها :

- تنفيذ القرار منذ صدوره ، وعليه فحقوق الأفراد الناجمة عن القرار تحسب بداية من هذا التاريخ حتى لو تم نشره و إعلانه لاحقا فيمكن المطالبة بها ولو لم ينشر وليس للإدارة الاحتجاج ضدهم بعدم النشر إلا فيما تعلق بالقرارات التنظيمية.

-سريان القرار الإداري بأثر فوري أي عدم رجعية القرار الإداري والتي سنفصلها لاحقا مع إبراز أهم استثناءاتها .

-الرجوع إلى تاريخ صدور القرار الإداري عند الحكم على مشروعيته

أما بخصوص بدء سريان القرار الإداري التنظيمي في مواجهة الإدارة فقد اختلف آراء فقهاء القانون الإداري فقد ذهب اتجاه إلى القول أن الإدارة تلزم بالقرارات التنظيمية من يوم صدورها، ولا يجوز لها تعطيل نفاذها والاحتجاج بعدم نشرها أو تبليغها

و اتجاه يرى عدم قابلية سريان القرار الإداري التنظيمي في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره .

- الاستثناءات الواردة على مبدأ نفاذ القرار الإداري

هناك بعض الإستثناءات ترد على مبدأ نفاذ القرار الإداري من تاريخ صدوره و تخالف أحكام القاعدة العامة وهي :

*الشرط الواقف :

في حالة تعليق نفاذ وسريان القرار الإداري على شرط واقف ، فيبدأ سريانه من تاريخ تحقق هذا الشرط وليس من تاريخ الصدور ومثال ذلك أن يتوقف سريان القرار الإداري على مصادقة جهة إدارية معينة أو يعلق على شرط توفر اعتماد مالي ، أو تعليق ترقية موظف محال على لجنة تأديب ، على براءته .

* الشرط الفاسخ:

ونكون بصدد هذه الحالة عندما يعلق القرار الإداري على شرط فاسخ ، فتحققه يعمل على إنهاء آثار القرار من تاريخ تحقق الشرط ، والذي يكون سابقا على تاريخ الصدور، ومثال ذلك أن يتم تعيين الشخص في وظيفته شريطة استكمال ملفه بالوثيقة الناقصة ، وإلا زال القرار

* تحديد تاريخ نفاذ القرار الإداري:

يمكن للإدارة أن تحدد تاريخا لاحقا لصدور القرار يبدأ منه سريانه ونفاذه ، كأن تصدر قرار بالترخيص بنشاط معين بداية من تاريخ محدد لاحق على تاريخ صدوره.

*رجعية القرارات :

إذا كانت القاعدة العامة تنص على عدم رجعية القرارات الإدارية ، ضمانا لإستقرار المراكز القانونية ، فإنه يمكن الإعتداد برجعية القرارات الإدارية في حالات معينة مثل قرار سحب القرار الإداري ، القرارات المصلحة لقرارات معينة وقد تبني القضاء الإداري الجزائري مبدأ عدم الرجعية في قرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقا بتاريخ 1984/05/26 في قضية ل.خ ضد وزير الخارجية رقم الملف 33853 ، وهذا بمناسبة فصلها في قضية تتعلق بقرار تأديبي بعنوان عزل اتخذ بأثر رجعي، حيث صدرت بتاريخ 1982/04/01 لينفذ على الماضي ابتداء من 20/01/1981 وهو ما دفع الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى لتصريح بإلغاء قرار وزير الخارجية تحت رقم 143 المؤرخ في 1982/04/11 .

2- سريان القرارات الإدارية في حق الأفراد

تندرج أغلب القرارات الإدارية ضمن طائفة القرارات النافذة في حق الأفراد، أي أنها ملزمة لهم ويقع عليهم واجب احترامها، وإلا أجبروا على ذلك بما تملك الإدارة من وسائل القهر والإكراه.

بيد أنه توجد طائفة أخرى من القرارات الإدارية لا تتمتع بهذه الخاصية، فهي غير نافذة في حق الأفراد، وغير ملزمة لهم ولا يحتج بها عليهم، وذلك لأنه يقتصر أثرها على الإدارة أو المرافق العامة دون سواهم، فهي تتولى تنظيم الإدارات المختلفة وتوزيع العمل والمسؤولية بين الموظفين العموميين، ومثال ذلك المنشورات والتعليمات التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم لتوضيح القوانين أو تفسيرها أو إظهار طرق تطبيقها وكيفية التعامل معها.

وتبرز أهمية هذا التقسيم، من حيث أن الطعن بالإلغاء لا يجوز إلا بالنسبة للقرارات النافذة في حق الأفراد، ولا يجوز الطعن بالنسبة للقرارات غير النافذة في حقهم، لأنها غير موجبة للأفراد ولا ترتب أية آثار قانونية حيالهم، كما أنها ليست قرارات نهائية

ويعصل القرار الإداري إلى علم الأفراد بأحد الأساليب التالية:

***أسلوب التبليغ:** يعتبر التبليغ الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم ، وهو وسيلة العلم المعتد بها بالنسبة للقرارات الفردية التي تمس مراكز قانونية لأفراد معينين ومعروفين بذواتهم ، وهو ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم 88-131 " لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار ، إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا ، هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف "

ويكون التبليغ بالوسيلة التي يحددها القانون ، وفي حال غياب أي نص فلإدارة أن تلجأ إلى : البريد أو التبليغ الشخصي أو التبليغ الشفوي أو الإلكتروني ، وهو علم حقيقي في حق المبلغ إليه ، بخلاف أسلوب النشر ، فهو علم مفترض

وكثيرا ما يرد في أحكام القضاء العبارة التالية : " لا يوجد في ملف الدعوى ما يفيد تبليغ القرار المطعون فيه إلى المدعي مما يجعل الدعوى مرفوعة في الميعاد ."

وفي قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1989/04/08 قضية (ط.ع) ضد وزير الصحة و وزير التعليم العالي، حيث ذهبت الغرفة الإدارية إلى أنه " ... ينبغي إبلاغ الموظف بقرار النقل وكل قرار إداري يتضمن خرق هذه الشكلية يعد باطلا "

و يشكل التبليغ بداية لمواعيد الطعن ، وقد نص القانون الجزائي في كثير من المواضع على ضرورة تبليغ القرار الفردي ، فقد نص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائي (يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الرسمي الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي).

*** أسلوب النشر:** و يقصد بالنشر إتباع الإدارة الشكليات المقررة التي يعلم الجمهور بالقرار، وهدفه التعرف فحوى القرار من طرف الأفراد ، وقد يترك للإدارة حرية اختيار وسيلة النشر ، كما قد يحدد القانون وسيلة نشر معينة كلوحة الإعلانات ، أو نشرة خاصة للقرارات أو في الجريدة الرسمية ، أو عن طريق وسيلة إعلامية .

ويجد النشر أساسه في فقرة الثانية من المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها " ... أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي "وقد نصت عليه المادة 8 من مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04 المنظم للعلاقات بين إدارة والمواطن على " ... يتعين على إدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر وإعلان " . وقد نصت المادة 9 من نفس المرسوم على ما يلي : " يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمنشورات و المذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين .. "

والأصل أن النشر وسيلة للإعلام بالقرارات التنظيمية أو اللائحية لكونها تشابه القانون في مسألة العمومية والتجريد خلافا للقرارات الفردية ، والتي قد يكون نشرها فيه مساس بالسرية إلا إذا نص القانون صراحة على نشر مثل هذه القرارات الفردية.

*أسلوب العلم اليقيني و يقصد به وصول القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة من غير طريق الإدارة بالنشر و التبليغ ، ويتحقق علم اليقين عن طريق علم الأفراد بمضمون القرار ومحتواه وعناصره الأساسية و لا يكفي العلم بصدور القرار لاعتباره علما يقينا مجرد العلم بصفة عامة ، ولإعمال نظرية العلم اليقيني شروط وهي :

- أن يكون العلم اليقيني بغير وسيلة التبليغ أو النشر.

- أن يكون علم المعني بالقرار قطعيا لا افتراضيا .

- أن يكون العلم بجميع عناصر القرار و أجزائه

وعلى الرغم من عدم النص على هذه النظرية قانونا على اعتبار أن العلم اليقيني بالقرار الإداري وسيلة من وسائل العلم به على نحو ما فعل المشرع بالنسبة لطريقتي النشر والتوزيع بنص المادة 829 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

وقد تبنى القضاء الجزائري نظرية العلم اليقيني في كثير من قراراته لكنه لم يستقر عليها ، وهو ما تبينه القضية التالية: " حيث أنه يستخلص من وثائق الملف وخاصة من قرار صادر عن الغرفة المدنية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 1986/10/17 بأنه لتأييد حكم صادر عن محكمة روية بتاريخ 1983/12/31 فإن هذه الجهة ارتكزت على قراراتين صادرين عن رئيس المجلس الشعبي لبلدية برج الكيفان بتاريخ 1982/05/03 و 1982/11/20 المتضمن تأخير الطابق الأول (من قبل المدعى) والثاني تأخير الطابق الأرضي، حيث أنه ينتج عن ذلك أن الطاعن قد علم بالقرار المطعون فيه حاليا على الأقل في 1986/07/17 هو تاريخ صدور القرار القضائي عن الغرفة المدنية لمجلس قضاء الجزائر .

وبالتالي فإن الغرفة الإدارية اعتبرت في هذه القضية أن نقطة الانطلاق للمواعيد في حالة العلم بوجود قرار إداري غير مبلغ أو غير منشور نبدأ من يوم صدور القرار القضائي هذا وقد ثبت لدى المحكمة الإدارية العليا ثبوت العلم اليقيني بالقرار لدى الطاعنة من إرسال زوجها لخطابات إلى الجهة المختصة ببيانات، ما كان بإمكانه الإدلاء بها إلا من خلال زوجته التي تدعي عدم بالقرار

كما ساد توجه في السنوات الأخيرة لإستبعاد هاته النظرية ، وقد ظهر ذلكم في عدة قرارات منها : القرار الصادر في 9 جانفي 2014 " حيث متى استقر اجتهاد مجلس الدولة على استبعاد نظرية العلم اليقين في احتساب آجال الطعن ببطلان المقررات الإدارية الفردية"

وقد حسم قانون إجراءات المدنية الجزائري الموقف بتخليه عن نظرية العلم اليقيني والنص على ضرورة التبليغ الشخصي وهو ما نصت عليه المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الرسمي الشخصي بنسخة من

القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو
التنظيمي).